

11.6.2021

EOAK/6260/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

TYÖTAPATURMA-ASIAN KÄSITTELY VAKUUTUSLAITOKSESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Pohjola Vakuutus Oy:n (jäljempänä myös Pohjola) menettelyä hänen työtapaturma-asiansa käsittelyssä. Kantelijan mukaan Pohjola on toistuvasti viivytellyt päätösten antamisessa tai jättänyt antamatta päätöksen kokonaan. Lisäksi se on laiminlyönyt siirtää valituksia muutoksenhakuelimelle määräajassa. Kantelija arvostelee myös yhtiön menettelyä potilastietojen lähettämisesä eteenpäin sekä yhtiön vakuutusetsivän pitämää kahden tunnin kuulumista, jossa oli käsitelty hänen terveydentilaansa koskevia tietoja.

Lisäkirjoituksessaan kantelija kertoi myös kirjoittaneensa jo maaliskuun alussa 2020 asiasta Finanssivalvontaan, joka ei ole kuitenkaan hänen mukaansa vastannut kirjoitukseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Finanssivalvonta antoi 12.1.2021 lausunnon, jonka liitteenä oli Pohjolan antama selvitys.

Kantelija toimitti asiaan vielä kaksi lisäkirjoitustaan (11.3. ja 25.3.2021) liitteineen.

3 RATKAISU

3.1 Käsittelyn rajaus

Kantelijan kirjoituksista oli pääteltävissä, että hänen korvausasioidensa käsittely oli, ja on käsitykseni mukaan edelleen, osittain vireillä ainakin muutoksenhakuasteessa. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan kuitenkaan puutu vireillä oleviin asioihin eikä asioihin, joihin voi hakea valittamalla muutosta. Oikeusasiamies ei voi muutoinkaan muuttaa tai kumota vakuutuslaitosten antamia päätöksiä.

Tarkasteluni kohteena asiassa eivät ole muutoinkaan Pohjolan antamien päätösten sisältö, vaan erityisesti korvaushakemusten ja valitusten viivytyksetön käsittely sekä yhtiön asiakaspalvelu (potilastietojen toimittaminen terveydenhuollon yksikölle ja vakuutusetsivän pitämä haastattelu).

Lopuksi arvioin vielä Finanssivalvonnan menettelyä kantelijan sille toimittaman kantelukirjoituksen käsittelyssä.

3.2 Korvausasioiden viivytyksetön käsittely

Työtaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) 127 §:n mukaan vakuutuslaitoksen on annettava päätös viivytyksettä ja viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut asian ratkaisemiseksi riittävät selvitykset. Valituksen käsittelyn määräajoista säädetään TyTAL 242 §:n 2–3 momenteissa. Niiden mukaisesti vakuutuslaitoksen tulee siirtää asia pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä muutoksenhakuasteelle. Laitos voi ylittää tämän määräajan, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Tällöin sen on viipymättä ilmoitettava ylityksestä valittajalle ja toimitettava kuitenkin valituskirjelmä ja lausunto muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluttua valitusajan päättymisestä.

Pohjola on selvityksessään myöntänyt, että se on laiminlyönyt kantelijan asiassa edellä mainittujen määräaikojen noudattamisen. Korvauspäätösten antamisen osalta se on vedonnut siihen, että kantelijan korvausasia on ollut poikkeuksellisen laaja kokonaisuus sisältäen useita kymmeniä päätöksiä vuosina 2019–2020, jota yhtiön selvitys käsittelee. Yhtiö on ilmoittanut maksaneensa viivästymisistä viivästyskorotuksia.

Valitusten käsittelyn yhtiö kertoo ruuhkautuneen. Syyksi se mainitsee kahden henkilön ennakoimattoman pidempiaikaisen poissaolon sekä muutoksenhakulautakunnan edellyttämän uuden sähköisen asiointijärjestelmän vaatimat muutokset. Yhtiö kertoo myös pyrkineensä uusilla rekrytoinneilla turvaamaan vastinekäsitteilynsä resurssit.

Nämä yhtiön mainitsemat perustelut eivät kuitenkaan käsitykseni mukaan oikeuta sitä laiminlyömään laissa korvauksenhakijoiden oikeusturvan takeeksi säädettyjä nimenomaisia määräaikoja. Näiltä osin arvioin asiaa samoin kuin Finanssivalvonta. Yhtiön tulee varautua ennalta uusien järjestelmien käyttöönottoon. Myös henkilöstöresursoinnissa tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, että asioiden käsittely laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa ei vaarannu henkilöstön yllättävän poissaolon vuoksi. Edelleen yhtiön tulee seurata, ovatko sen toimenpiteet käsittelyviiveiden poistamiseksi riittäviä ja mikäli viiveitä edelleen esiintyy, tarvittaessa ryhtyä muihin korjaaviin toimenpiteisiin. Näiltä osin arvioin asiaa siis yhdenmukaisesti Finanssivalvonnan kanssa.

3.3 Potilastietojen toimittaminen konsultaatiopyynnön liitteeksi

Potilastietojen toimittamisen osalta Pohjolan ja kantelijan näkemykset eroavat toisistaan.

Pohjolan mukaan sairaala oli pyytänyt yhtiöltä lisää asiakirjoja liittyen sairaalalle aiemmin toimitettuun konsultaatiopyyntöön. Yhtiö ilmoittaa selvityksessään toimineensa kantelijan kanssa yhteistyössä päätettäessä, mitä asiakirjoja sairaalaan toimitetaan. Yhtiö on ilmoittanut toimittaneensa kantelijalle pyynnöstä listan sairaalaan lähetettävistä lausunnoista, jotta kantelija voi itse toimittaa puuttuvat lausunnot. Tämän jälkeen yhtiö oli vielä toimittanut lisää lausuntoja sairaalaan ja käsityksensä mukaan se toimitti sairaalaan asiakirjoja kantelijan pyynnön mukaisesti.

Finanssivalvonnan selvityksestä ilmenevän mukaisesti kantelija oli kuitenkin toimittanut sairaalaan vielä lisää potilastietoja, joita yhtiö ei ollut toimittanut, mutta jotka kantelijan näkemyksen mukaan oli hyvä liittää vielä sairaalan käytössä oleviin asiakirjoihin.

TyTAL 255 §:n 1 momentin 6-kohdan mukaan yhtiöllä on oikeus antaa terveydenhuollon toimintayksikölle vahingoittunutta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä vakuutuslaitoksen pyytäessä asiantuntijalausuntoa korvausasian ratkaisemiseksi. Säännös on ollut laillisuusvalvonnassa arvioitavana ajoittain lähinnä silloin, kun vahingoittunut on katsonut yhtiön toimittaneen hänen tietojaan terveydenhuollon yksikölle tarpeettoman laajasti.

Yhtiö ja kantelija ovat toimineet asiassa ainakin osittain yhteistyössä. Finanssivalvonnan mukaan yhtiön olisi tullut toimittaa sairaalaan kaikki kantelijan toivomat asiakirjat, mikäli ne eivät ole olleet ilmeisen epäolennaisia. Näin asiaa voidaan näin jälkikäteen ajatellen nähdäkseni arvioidakin, mutta käsitykseni mukaan asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt aihetta epäillä, että Pohjola olisi menetellyt asiassa lainvastaisesti. Kantelija oli lopulta siis toimittanut itsekin asiakirjoja lausuntopyynnön liitteeksi eikä hänen oikeusturvansa ole asiassa vaarantunut. Näiltä osin asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.4 Vakuutusetsivän toiminta

Pohjolan mukaan sen vakuutustutkijat olivat maaliskuussa 2020 keskustelleet noin kaksi tuntia kantelijan kanssa hänen työskentelystään tapaturman jälkeen sekä tapaturman vaikutuksesta kantelijan työkykyyn. Yhtiön mukaan vakuutustutkinnan tavoitteena on selvittää, mitä tosiasiallisesti on tapahtunut. Hyvä vakuutus tapa edellyttää, että korvauksenhakijalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi. Pohjola on lisäksi todennut, että vakuutustutkijat eivät tee korvauspäätöksiä eivätkä ratkaise lääketieteellisiä asioita.

Vakuutusyhtiöiden selvittämiselvöllisyydestä säädetään TyTAL 119 §:ssä. Sen mukaan korvausasian tultua vireille vakuutuslaitoksen on huolehdittava tarvittavan selvityksen hankkimisesta ja asian joutuisasta käsittelystä. Vakuutuslaitoksen on selvitettävä, onko kysymyksessä tämän lain mukaan korvaukseen oikeuttava vahinkotapahtuma ja mihin korvauksiin se oikeuttaa.

Säännös on kirjoitettu varsin väljästi jättäen yhtiöille harkintavaltaa selvityskeinojen suhteen. Hallituksen esityksen ([HE 277/2014](#) vp, s. 125) mukaan säännös on erityissäännös suhteessa hallintolain 31 §:n säännökseen. Vakuutuslaitoksen on esityksen mukaan huolehdittava, että sillä on käytettävissä kohtuullisiksi katsottavat selvitykset korvausasian ratkaisemiseksi. Asian huolellinen selvittäminen edesauttaa päätöksen asianmukaista perustelemista. Jos tarvittavaa selvitystä ei saataisi vahingoittuneelta, mutta se olisi saatavissa muulla tavoin, vakuutuslaitoksen olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin tämän selvityksen saamiseksi.

TyTAL 130 §:n mukaan vahingoittunut on velvollinen myötävaikuttamaan korvausasian selvittämiseen. Vahingoittunut on velvollinen korvauksen saamiseksi antamaan vakuutuslaitokselle pyynnöstä tiedot,

jotka ovat välttämättömiä tämän lain mukaisen korvausasian selvittämiseksi.

Vakuutustutkinnasta sen sijaan ei TyTAL:ssa ole säännöksiä, vaan niiltä osin yhtiöt noudattavat Pohjolan selvityksessään viittaamaa ohjetta ”Hyvä vakuutustapa ja vakuutustoiminnan yleiset periaatteet”.

Olen hiljattain arvioinut vakuutustutkintatoimintaa ja erityisesti sitä koskevan sääntelyn puutetta 10.5.2021 antamassani ratkaisussa EOAK/1672/2019. Se on julkaistu myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla ([1672/2019](#)).

Katsoin ratkaisussani, että vakuutustutkinnasta tulisi säätää lailla. Tarkastelukulmani oli ennen kaikkea vakuutustutkintaan sisältyvät korvauksenhakijoiden yksityisyyden suojaa vaarantavat tutkintakeinot kuten esimerkiksi korvauksenhakijoiden tarkkailu.

Nyt puheena olevassa asiassa ei ole kyse tällaisesta keinosta vaan vakuutuslaitoksen palveluksessa olevien vakuutustutkijoiden ja korvauksenhakijan välisestä keskustelusta. Käsitykseni mukaan tämänkaltaisen asian selvittämiskeinon voidaan katsoa mahtuvan laissa säädetyn väljän asian selvittämiselvollisuutta koskevan säännöksen puitteisiin.

Kantelu ei anna minulle näiltä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

3.5 Finanssivalvonnan menettely

Kantelija oli toimittanut Finanssivalvonnalle Pohjolan asiakaspalvelua koskevan kantelun 3.3.2020. Finanssivalvonta otti sen käsittelyyn 5.11.2020 eli vasta sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen kanslia oli lähetetty sille selvitys- ja lausuntopyyntö kantelijan tänne toimittaman kantelukirjoituksen johdosta. Se vastasi kantelijalle 12.1.2021.

Saamani selvityksen perusteella katson Finanssivalvonnan laiminlyöneen käsitellä kantelijan hallintolain 23 §:n edellyttämällä tavalla viivytyksettä.

Finanssivalvonta on selvityksessään myöntänyt kantelun tutkinnan alkaneen merkittävästi myöhässä. Sen mukaan kantelijan kirjoitus oli merkitty maaliskuussa seurattavaksi kuukauden kuluessa. Covid-10-pandemian myötä Finanssivalvonta siirtyi erittäin lyhyellä varoitusajalla etätyöskentelyyn, jolloin käytössä olleet manuaaliset rutiinit eivät enää toimineet.

Finanssivalvonta pahoittelee tapahtunutta ja toteaa, että käynnissä olevan asianhallintajärjestelmän keskeisenä tavoitteena on varmistaa, ettei tämäntyyppisiä tilanteita pääse tapahtumaan. Lisäksi se ilmoittaa tehneensä kehitystyötä asiakasyhteydenottojen käsittelyaikojen lyhentämiseksi vuonna 2019 tapahtuneen organisaatiomuutoksen jälkeen. Se on käynnistänyt projektin, jossa on tarkoitus koordinoita ja hallinnoida Finanssivalvontaan eri kanavien kautta saapuvia valvottavia koskevat impulssit.

Kantelijan kirjoituksen käsittelyn viivästymiseen on siis ollut vaikuttamassa nopea etätyöskentelyyn siirtyminen. Käsitykseni mukaan Finanssivalvonnan mainitsemalla uudella asianhallintajärjestelmällä myös tämänkaltaiset häiriöt viivytyksettömään asioiden käsittelyyn ovat vältettävissä.

Totean vielä lisäksi, että sanotussa Finanssivalvonnan käsittelemässä kantelussa on ollut kyse muun muassa Pohjolan menettelyssä kantelijan yhteydenottoihin vastaamisessa. Finanssivalvonta on havainnut menettelyssä puutteita ja on kiinnittänyt Pohjolan huomiota henkilöstön riittävään koulutukseen ja tehtävän resurssointiin. Näiltä osin asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset laissa säädettyjen määräaikojen ylittymisistä korvauspäätösten antamisessa ja valitusten siirtämisessä Pohjolan tietoon.

Lisäksi saatan Finanssivalvonnan tietoon kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen kantelukirjoituksen käsittelyn viiveestä.

Valitusten siirtämiselle säädetyn määräajan noudattamisen osalta totean lisäksi, että hieman nyt puheena olevan kantelun jälkeen käsiteltäväkseni tuli toinenkin asia, jossa Pohjolaa arvosteltiin sanotun määräajan ylittymisestä. Tuon asian yhteydessä pyysin Finanssivalvontaa hankkimaan yhtiöltä selvitystä siitä, kuinka hyvin Pohjola on kyennyt vuosina 2019–2020 noudattamaan valitusten siirrolle säädettyjä määräaikoja.

Saadun selvityksen perusteella ilmeni, että Pohjolassa on ollut merkittäviä puutteita saada siirretyksi valitusasiat muutoksenhakulautakunnalle laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa. Pohjola oli selvityksessään maininnut perusteluiksi viiveille samoja syitä kuin nyt käsillä olevassa tapauksessa. Finanssivalvonta ilmoitti tuossa asiassa antamassaan lausunnossa, että tilanne olisi jo parantunut vuoden 2020 loppuun mennessä.

Lisäksi Finanssivalvonta ilmoitti, että se tulee seuraamaan yhtiön tekemien korjaustoimenpiteiden riittävyttä osana yhtiön valvontaa. Se ilmoitti nimittäin seuraavansa jo aktiivisesti Pohjolan lakisääteisen tapaturmavakuutuksen vahinkokäsittelyaikoja niissä ilmenneiden toistuvien vakavien lakisääteiset rajat ylittävien viiveiden vuoksi. Se ilmoitti tulevansa lisäämään seurantaan myös valitusten siirroille säädetyt määräajat.

Totean edelleen, että Pohjola Vakuutus Oy:n menettelyssä liittyen myös lakisääteisten liikennevakuutusasioiden käsittelyyn on ilmennyt samantyyppisiä määräaikojen laiminlyöntejä. Arvioin yhtiön toimintaa 10.12.2020 antamassani, oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistussa ratkaisussa ([6997/2019](#)). Laiminlyönnit olivat siinä määrin laajamittaisia, että pyysin Finanssivalvontaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt yhtiön sanotun menettelyn johdosta sekä arvioimaan myös omia valvontakeinojaan.

Finanssivalvonta on 25.5.2021 antamassaan selvityksessä ilmoittanut muun muassa, että se on havainnut eräissä vakuutusyhtiöissä viimeisen puolentoista vuoden aikana merkittäviä käsittelyviiveitä lakisääteisten liikennevakuutusasioiden lisäksi myös lakisääteisissä tapaturmavakuutusasioissa. Viiveet eivät ole Finanssivalvonnan mukaan rajoittuneet pelkästään yksittäistapauksiin.

Finanssivalvonta ilmoitti pitävänsä välttämättömänä valvontansa kehittämistä ja tehostamisesta lakisääteisten vakuutusten korvauskäsittelyjen lainmukaisuuden varmistamiseksi. Se on ilmoittanut tulevansa jatkossa edellyttämään lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutuslaitoksilta säännönmukaista raportointia määräaikasäännösten noudattamisen varmistamiseksi. Alkuvaiheessa se kerää tarvittavia tietoja liikenne- ja tapaturmavakuutuksista. Finanssivalvonta on ilmoittanut palkanneensa kolme henkilöä valmistelemaan raportointikokonaisuutta.

Käytettävissäni oleva selvitys osoittaa nähdäkseni sen, että Pohjolan lakisääteiset tapaturma- ja liikennevakuutustoiminnat ovat tällä hetkellä Finanssivalvonnassa aktiivisesti seurannassa.

Lisäksi pidän perusteltuna Finanssivalvonnan mainitsemaa valvontatoiminnan kehittämishanketta. Käsitykseni mukaan sen avulla Finanssivalvonta pystyy nykyistä tehokkaammin ja nopeammin puuttumaan korvauskäsittelyn viiveisiin. Vakuutuslaitoksille asetettava säännöllinen raportointivelvollisuus on nähdäkseni omiaan myös terävöittämään vakuutuslaitosten korvauskäsittelyä.

Edellä kerrotun perusteella asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni sekä Pohjola Vakuutus Oy:lle että Finanssivalvonnalle.